



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2021-2022

CG/PK

P.V. FI 17

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 10 janvier 2022

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 29 novembre 2021 et du 10 décembre 2021 (après-midi)
2. 7861 Projet de loi portant modification de la loi du 17 avril 2018 relative aux indices de référence
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Examen de l'avis du Conseil d'État
3. 7774 Projet de loi portant :
1° mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) ;
2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers ;
3° mise en oeuvre du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ; et
4° modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en oeuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'une série d'amendements
4. 7896 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2020)
- Approbation d'un projet de courrier
5. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter
Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué
M. Aly Kaes, observateur

Mme Béatrice Gilson, M. Alain Schweitzer, Mme Maureen Wiwinius, du ministère des Finances

M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 29 novembre 2021 et du 10 décembre 2021 (après-midi)

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7861 Projet de loi portant modification de la loi du 17 avril 2018 relative aux indices de référence

Les membres de la Commission examinent l'avis du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

Au point 1^o, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi complètent le texte de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 17 avril 2018 sur la désignation de la CSSF comme autorité compétente en précisant que cette désignation est « sans préjudice de l'article 40, paragraphe 1^{er}, lettre a) » du règlement (UE) 2016/1011. Il estime que cette précision est superflue vu que la disposition visée du règlement européen qui charge l'Autorité européenne des marchés financiers de la surveillance des administrateurs des indices de référence d'importance critique a de toute façon vocation à s'appliquer. La mission de la CSSF comme autorité compétente au Luxembourg pour veiller au respect du règlement (UE) 2016/1011 ne se conçoit en effet que dans les limites du texte du règlement européen. Par contre, la suppression à travers le point 2^o de la référence à l'article 32 du règlement (UE) 2016/1011 s'impose pour éviter une contrariété avec le texte du règlement européen.

Sur recommandation du ministère des Finances, la Commission des Finances et du Budget décide, pour des raisons de clarté et du maintien de la sécurité juridique, de conserver le point 1^o.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 1^{er}, points 3^o et 5^o, du projet de loi met en œuvre l'article 1^{er}, point 5, du règlement (UE) 2021/168 et instaure la CSSF en tant qu'autorité compétente pour désigner un indice de référence de remplacement en vertu de l'article 23^{quater} du règlement (UE) 2016/1011 (ajout d'un alinéa 3 à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 17 avril 2018) et pour procéder aux évaluations visées à l'article 23^{ter}, paragraphe 5, lettre a), du même règlement (ajout d'un paragraphe 4 à l'article 1^{er} de la loi précitée du 17 avril 2018). En l'occurrence, le Conseil d'État constate que dans le premier cas il n'y a pas vraiment nécessité de procéder à la désignation de la CSSF comme autorité compétente au Luxembourg, vu que les compétences visées sont directement conférées aux autorités nationales par le règlement européen. Dans le deuxième cas, l'article 23^{ter}, paragraphe 7, du règlement (UE) 2016/1011 se réfère effectivement à la désignation d'« une autorité concernée qui est en mesure de procéder à l'évaluation [...] ».

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le point 3^o, puisqu'en raison de l'existence de plusieurs autorités de surveillance au Luxembourg (la CSSF pour les

administrateurs ; la CSSF et le CAA pour les entités surveillées), il paraît essentiel de désigner clairement laquelle est compétente en matière d'indices de référence de remplacement.

Article 2

Le point 1° de l'article 2 vise à délimiter les autorités compétentes visées suite à l'introduction du nouveau paragraphe 4 à l'article 1^{er} de la loi du 17 avril 2018 relative aux indices de référence.

En ce qui concerne l'article 2, point 1°, du projet de loi, le Conseil d'État n'a pas d'objection à formuler à l'endroit du texte proposé. Il part de l'hypothèse que les seules autorités compétentes visées sont la CSSF et le Commissariat aux assurances.

Concernant l'article 2, point 2°, Le Conseil d'État n'a pas d'observations de principe à formuler, mais demande aux auteurs du projet de loi de préciser que les deux dispositions visées sont des dispositions du règlement (UE) 2016/1011.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition du Conseil d'Etat et de l'informer du libellé final du point 2° par courrier du 10 janvier 2021.

Article 3

L'article 3, point 3°, du projet de loi insère à l'article 3 de la loi précitée du 17 avril 2018 un nouveau paragraphe 7 ayant pour objet d'étendre le champ d'application des dispositions de l'article 3 de la loi précitée du 17 avril 2018, dans leur ensemble, aux inspections sur place déclenchées par l'AEMF en vertu de l'article 48^{quinq} du règlement (UE) 2016/1011, à la condition que les exigences précisées au paragraphe 10 de cette dernière disposition soient respectées.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 48^{quinq} du règlement (UE) 2016/1011 confère directement à l'AEMF le pouvoir d'effectuer des inspections dans les locaux professionnels des personnes intervenant dans la fourniture des indices de référence, ainsi que des personnes ayant un lien « étroit et substantiel » avec celles-ci, en ce inclus les tiers auprès desquels des fonctions ou des activités ont été externalisées. Ces inspections peuvent être conduites directement par l'AEMF ou par l'intermédiaire de l'autorité nationale compétente, qui agit alors au nom de l'AEMF.

Les inspections en question ne pourront cependant être effectuées, du moins pour une partie de la population visée par l'article 48^{quinq} du règlement (UE) 2016/1011, à savoir les personnes qui ne tombent pas sous la surveillance de l'AEMF, que dans le respect des dispositions de l'article 3 de la loi précitée du 17 avril 2018, tel que cet article est reformulé par le projet de loi sous avis, en vue de l'extension de ses dispositions aux inspections de l'AEMF. Ainsi, les inspections ne pourront se faire « sans l'assentiment exprès de la personne chez laquelle l'inspection a lieu » (article 3, paragraphe 1^{er}), et si cet assentiment ne peut-être recueilli, l'inspection ne pourra avoir lieu « qu'après autorisation préalable par ordonnance du juge d'instruction près le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg » (article 3, paragraphe 2). La façon de procéder des auteurs du projet de loi est compatible avec le règlement (UE) 2016/1011, et plus précisément avec l'article 48^{quinq} qui règle de façon détaillée les inspections sur place par l'AEMF. L'article 48^{quinq} prévoit en effet en son paragraphe 9 que « si, en vertu du droit national applicable, l'inspection sur place prévue au paragraphe 1 ou l'assistance prévue au paragraphe 7 requiert l'autorisation d'une autorité judiciaire nationale, cette autorisation est sollicitée ».

Le Conseil d'État note encore que le paragraphe 10 de l'article 48^{quinq} du règlement (UE) 2016/1011, aux exigences duquel le nouveau paragraphe 7, qu'il est proposé d'insérer à

l'article 3 de la loi précitée du 17 avril 2018, fait référence, comporte un dispositif décrivant la façon de procéder qui devra être celle de l'autorité judiciaire nationale qui reçoit une demande d'autorisation relative à une inspection sur place. L'autorité judiciaire devra ainsi vérifier que la décision adoptée par l'AEMF est authentique et si les mesures à prendre sont proportionnées et ne sont ni arbitraires ni excessives. Ces vérifications sont, dans leur principe, comparables à celles auxquelles le juge d'instruction doit procéder en vertu du droit national, et plus précisément sur la base des dispositions de l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi précitée du 17 avril 2018. Le juge national, lorsqu'il sera saisi par la CSSF d'une demande d'inspection sur place auprès de personnes non soumises à sa surveillance devra vérifier « que la demande motivée de l'autorité compétente qui lui est soumise est justifiée et proportionnée au but recherché ».

En conclusion aux développements qui précèdent, le Conseil d'État constate que l'article 3 de la loi précitée du 17 avril 2018 et l'article 48quinquies du règlement (UE) 2016/1011 sont parfaitement compatibles et permettent une application concomitante. Une mise en œuvre des dispositions du règlement européen ne lui semble dès lors, ici encore, pas indispensable. Le Conseil d'État peut toutefois s'accommoder de la façon de procéder des auteurs du projet de loi dans la mesure où elle augmente la lisibilité et la transparence du dispositif mis en place et que l'origine européenne d'une partie du dispositif n'est pas occultée. Il y aurait cependant lieu de préciser, pour éviter toute ambiguïté, dans le texte du paragraphe 7 qu'il est proposé d'ajouter à l'article 3 de la loi précitée du 17 avril 2018, que les inspections qui y sont visées ne couvrent pas l'ensemble des inspections sur place diligentées par l'AEMF, mais seulement celles effectuées auprès de personnes qui ne sont pas soumises à sa surveillance.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas apporter de précision au texte, puisque le commentaire des articles précise déjà suffisamment que le nouveau paragraphe 7 s'applique lors d'inspections sur place auprès de personnes non soumises à la surveillance de la CSSF ou du Commissariat aux assurances, ou nouvellement de l'AEMF.

3. 7774 Projet de loi portant :

1° mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) ;

2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers ;

3° mise en oeuvre du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 ; et

4° modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en oeuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS

La Commission examine en détail, article par article, l'avis du Conseil d'Etat et le projet de lettre d'amendements qui leur a été communiqué par email le 7 janvier 2022. Sont repris ci-dessous uniquement les points auxquels ont été apportées des informations supplémentaires, ainsi que les amendements parlementaires.

Intitulé

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que l'intitulé du projet de loi prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Il propose un nouveau libellé de l'intitulé.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 1**, la Commission des Finances et du Budget procède à une nouvelle modification de l'intitulé afin de refléter l'intégration de la transposition de la directive (UE) 2021/2261, et la mise en œuvre du règlement (UE) 2021/557 et du règlement (UE) 2021/2259 dans le projet de loi, et accessoirement à donner suite aux observations du Conseil d'Etat concernant la forme de l'intitulé.

Article 1^{er} nouveau

Par le biais de l'**amendement parlementaire 2**, la Commission des Finances et du Budget procède aux modifications suivantes :

1° Les anciens articles 1^{er} et 2 du projet de loi deviennent les nouveaux articles 2 et 3, et il est inséré un nouvel article 1^{er}, libellé comme suit :

« Art. 1^{er}. L'article 18 de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, point 5, les mots « ou aux articles 26*bis* à 26*sexies* » sont insérés entre les mots « aux articles 19 à 22 ou 23 à 26 » et les mots « du règlement (UE) 2017/2402 »;

2° Au paragraphe 3, les mots « ou aux articles 26*bis* à 26*sexies* » sont insérés entre les mots « prévues aux articles 19 à 22 ou 23 à 26 » et les mots « dudit règlement dans le cas d'une violation ». ».

Cette modification vise à mettre en œuvre le règlement (UE) 2021/557 par l'introduction d'un nouvel article 1^{er} dans le projet de loi. Les articles subséquents sont renumérotés en conséquence.

Les modifications opérées par le nouvel article 1^{er} du projet de loi à l'article 18 de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS visent à tenir compte de l'insertion des articles 26*bis* à 26*sexies* au règlement (UE) 2017/2402 par le règlement (UE) 2021/557. Les changements effectués reflètent ainsi le nouvel article 32 du règlement (UE) 2017/2402, tel que modifié par l'article 1^{er}, point 16, du règlement (UE) 2021/557.

Il convient également de noter qu'une désignation d'autorité compétente suite aux modifications opérées par le règlement (UE) 2021/557 n'est pas nécessaire, étant donné que l'article 16, paragraphe 2, de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS prévoit déjà que la CSSF est « l'autorité compétente au Luxembourg pour veiller, conformément à l'article 29, paragraphe 5, du règlement (UE) 2017/2402, au respect des articles 18 à 27 dudit règlement par les initiateurs, les sponsors et les SSPE, et au respect de l'article 28 du règlement (UE) 2017/2402 par les tiers visés à l'article 27, paragraphe 2, dudit règlement ». Les articles 26*bis* à 26*sexies* étant déjà inclus dans la référence aux « articles 18 et 27 », la CSSF est déjà désignée en tant qu'autorité compétente.

2° A l'article 2 nouveau (article 1^{er} ancien), les mots « Avant le chapitre 5 de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS » sont remplacés par les mots « Après le chapitre 4 de la même loi ».

Cette modification vise à refléter la renumérotation de l'ancien article 1^{er} en article 2, et à donner suite à la recommandation du Conseil d'Etat de remplacer les mots « Avant le chapitre 5 » par les mots « Après le chapitre 4 » dans la phrase liminaire.

3° Les articles 1^{er}, 2 et 3 forment un nouvel chapitre 1^{er}, qui porte l'intitulé suivant :

« Chapitre 1^{er} – Modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS ».

Cette modification vise à regrouper les articles 1^{er} à 3 portant modification de la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS sous un chapitre 1^{er} pour faciliter la lisibilité du projet de loi, qui comportera désormais également la modification ponctuelle d'autres lois du secteur financier.

Article 2 (article 1^{er} initial)

Le présent article du projet de loi vise à modifier la loi du 16 juillet 2019 portant mise en œuvre des règlements EuVECA, EuSEF, MMF, ELTIF et Titrisation STS (ci-après, la « loi du 16 juillet 2019 ») en y insérant deux nouveaux chapitres 4bis et 4ter.

Le nouveau chapitre 4bis vise à mettre en œuvre le règlement (UE) 2019/1238 en introduisant six nouveaux articles numérotés 20-1 à 20-6 dans la loi précitée du 16 juillet 2019.

Commentaire concernant l'article 20-2

L'article 20-2 nouveau désigne la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et le Commissariat aux assurances (CAA) en tant qu'autorités compétentes luxembourgeoises pour veiller à l'application du règlement (UE) 2019/1238 par les personnes physiques et morales qui sont soumises à leur surveillance respective et qui fournissent et distribuent des produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle.

Le paragraphe 3 désigne, par dérogation au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et au paragraphe 2, alinéa 2, la CSSF comme l'autorité compétente de l'État membre d'accueil pour toutes les institutions de retraite professionnelle établies dans un autre État membre et qui fournissent ou distribuent au Luxembourg des PEPP sous le couvert de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement. Le Conseil d'État estime qu'il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une dérogation aux dispositifs figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et au paragraphe 2, alinéa 2, mais d'une dérogation au dispositif de surveillance des institutions de retraite professionnelle prévu par la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle. Aux termes de l'article 5 de la loi en question, « la Commission de surveillance du secteur financier est l'autorité d'origine des institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep » (paragraphe 1^{er}, alinéa 2), tandis que « le Commissariat aux Assurances est l'autorité d'origine des institutions de retraite professionnelle soumises à la loi sur le secteur des assurances » (paragraphe 2, alinéa 2). Par contre, dans le cas de figure visé par la disposition sous revue, à savoir la fourniture au Luxembourg de services par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres États membres à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg, c'est l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) qui fait office d'autorité d'accueil (article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 13 juillet 2005). Le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi de revoir, le cas échéant, le dispositif proposé sur ce point.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 3**, la Commission des Finances et du Budget procède à la modification suivante :

A l'endroit de l'article 20-2, le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« La CSSF est l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour la fourniture ou la distribution de PEPP au Luxembourg par des institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, visées à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2019/1238. ».

Cette modification vise à faire suite à la remarque du Conseil d'Etat qui estime dans son avis que le paragraphe 3 du nouvel article 20-2 ne déroge pas aux dispositifs figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et au paragraphe 2, alinéa 2, mais déroge plutôt au dispositif de surveillance des institutions de retraite professionnelle prévu par la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (« loi du 13 juillet 2005 »).

La loi du 13 juillet 2005 dispose à l'article 7, paragraphe 1^{er} que « *l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale ou « IGSS » est l'autorité d'accueil dans le cadre des services fournis par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg* ».

Les modifications opérées par le point 1^o au paragraphe 3 de l'article 20-2 visent à clarifier que la désignation de la CSSF en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil pour les institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, visées à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2019/1238, qui fournissent ou distribuent des produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle (« PEPP ») au Luxembourg est sans préjudice de la désignation de l'IGSS en tant qu'autorité d'accueil dans le cadre des services fournis par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg. La compétence attribuée à la CSSF en vertu de la disposition sous rubrique se cantonne à désigner la CSSF en tant qu'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil *pour la fourniture ou la distribution de PEPP au Luxembourg* par des institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, sans que ceci ne déroge à la compétence de l'IGSS en tant qu'autorité d'accueil dans le cadre de *services fournis* par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg. L'IGSS est en effet seulement en charge de la surveillance des régimes complémentaires de pension, de sorte qu'il y a lieu de prévoir que les pouvoirs conférés aux autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil au titre du règlement (UE) 2019/1238 pour les institutions de retraite professionnelle établies dans un autre Etat membre, qui fournissent ou distribuent des PEPP au Luxembourg, soient exercés par la CSSF.

Une institution de retraite professionnelle agréée dans un autre Etat membre qui fournirait à la fois des services à des entreprises d'affiliation situées au Luxembourg et des PEPP au Luxembourg, serait ainsi soumise au contrôle de l'IGSS pour ses activités de régimes complémentaires de pension et au contrôle de la CSSF pour ses activités PEPP.

Commentaire concernant l'article 20-3

L'article 20-3 prévoit, en sus des pouvoirs prévus à l'article 40, paragraphe 2, et à l'article 63, du règlement (UE) 2019/1238, et aux fins de la mise en œuvre de l'article 62 dudit règlement, les pouvoirs de surveillance et d'enquête dont sont investis la CSSF et le CAA aux fins de l'application du règlement.

Le Conseil d'État retient que la configuration des pouvoirs conférés en l'occurrence aux autorités compétentes est quasiment identique à celle des pouvoirs qui leur sont réservés par les autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 en relation avec la surveillance du respect des dispositions des autres règlements européens mis en œuvre par la loi. Cette configuration ne donne pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État qui se limite à rappeler que le pouvoir prévu au paragraphe 2, point 7, qui permet à la CSSF et au CAA de transmettre les informations qu'ils ont collectées au procureur d'État en vue de poursuites pénales, peut être omis, étant donné que l'article 23 du Code de procédure pénale, qui prévoit une obligation d'information du procureur d'État, est de toute façon applicable.

La Commission des Finances et du Budget constate qu'il est d'usage courant de faire figurer les formulations évoquées par le Conseil d'Etat dans les dispositions similaires d'autres lois et elle décide donc, par souci de cohérence, de les maintenir dans l'article 20-3.

Commentaire concernant l'article 20-4

L'article 20-4, portant mise en œuvre des articles 67 et 68 du règlement (UE) 2019/1238, définit les sanctions et mesures administratives que peuvent prendre la CSSF et le CAA dans les cas visés au paragraphe 1^{er} dudit article.

Le paragraphe 2 énumère les sanctions et autres mesures administratives que la CSSF et le CAA peuvent prononcer, et met en œuvre l'article 67, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1238. Il prévoit également que la CSSF et le CAA doivent tenir compte, lorsqu'ils déterminent le type de sanctions et mesures administratives et le niveau des amendes administratives, des circonstances prévues à l'article 68, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1238.

Le Conseil d'État constate qu'en l'occurrence une mise en œuvre des dispositions de l'article 67 du règlement (UE) 2019/1238 est effectivement nécessaire. (...)

Les auteurs du projet de loi ont ensuite fait le choix de compléter la liste des comportements sanctionnables au titre du paragraphe 1^{er}, comme le fait d'ailleurs également le législateur européen, par l'énumération d'une série de situations dans lesquelles s'appliquent les sanctions administratives prévues. Le règlement européen précise en effet en son article 67, paragraphe 2, que les sanctions administratives et autres mesures « s'appliquent au moins aux situations » qu'il énumère ensuite. Si les auteurs du projet de loi n'ont pas repris intégralement cette liste de situations, le Conseil d'État peut toutefois s'en accommoder dans la mesure où les situations omises sont couvertes à suffisance par le paragraphe 1^{er}.

Par ailleurs, les auteurs ont ajouté à la liste des situations qui peuvent donner lieu à des sanctions celle dans laquelle les entités surveillées font obstacle à l'exercice de leurs pouvoirs de surveillance et d'enquête par les autorités compétentes, ne donnent pas suite à leurs injonctions ou fournissent sciemment des informations inexactes ou incomplètes en réponse aux demandes des autorités compétentes. Cette incrimination de ce que l'on pourrait appeler un délit d'entrave figure déjà à l'heure actuelle au chapitre 1^{er} (article 3, paragraphe 2), au chapitre 2 (article 8, paragraphe 2), au chapitre 3 (article 13, paragraphe 2) et au chapitre 4 (article 18, paragraphe 2, alinéa 2) de la loi précitée du 16 juillet 2019. Concernant ce dispositif, le Conseil d'État reste d'avis que la fourniture d'informations inexactes ou incomplètes par négligence ou par inadvertance devrait également pouvoir être sanctionnée par une amende d'ordre, et cela notamment lorsque le comportement critiqué se reproduit. Il appartiendra à la CSSF et au CAA d'analyser le comportement constaté et de calibrer une éventuelle amende d'ordre en fonction de la gravité du manquement. Le Conseil d'État constate encore qu'en l'occurrence, les autorités compétentes pourront appliquer l'ensemble des sanctions administratives et autres mesures administratives visées au paragraphe 2, dont notamment des amendes administratives conséquentes, alors que, au niveau des autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 auxquels le Conseil d'État vient de faire référence, l'autorité compétente est limitée au prononcé d'une amende d'ordre de 250 à 250 000 euros. Le Conseil d'État ne voit pas, pour sa part, au nom de quel principe la commission du délit d'entrave devrait en l'espèce être soumise à un traitement autre que celui prévu au titre des autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019.

Une représentante du ministère des Finances attire l'attention de la Commission des Finances et du Budget sur le fait que d'autres lois, telles que la loi MiFID (loi du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers), prévoient également que le délit d'entrave peut se voir appliquer l'intégralité du catalogue de sanctions et mesures administratives, ce qui permet de

doter la CSSF des pouvoirs nécessaires pour mener à bien ses missions et assurer une surveillance efficace. Il est donc proposé de maintenir le paragraphe dans sa version initiale.

Toujours en ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de revoir la référence à l'article 48 figurant sous le point 3, en y précisant qu'il s'agit de l'article 48 du règlement (UE) 2019/1238. Sans cet ajout, la référence devrait en effet être lue comme visant une disposition de la loi précitée du 16 juillet 2019.

Par le biais de l'amendement parlementaire 3, la Commission des Finances et du Budget insère les mots « du règlement (UE) 2019/1238 » après les mots « de l'article 48 » à l'endroit de l'article 20-4, paragraphe 1^{er}, point 3.

Pour ce qui est du paragraphe 2, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi d'omettre dans la phrase introductive la référence à « toute autre personne responsable d'une violation » et de s'en tenir pour la définition du champ de la disposition aux personnes soumises à la surveillance des autorités compétentes et aux membres de leur organe de direction. Les auteurs du projet de loi ne fournissent en effet aucune précision concernant les personnes qui pourraient être visées en l'occurrence.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la référence en question apparaît fréquemment dans des textes européens. Par souci de cohérence, la Commission décide de la maintenir dans le paragraphe 2.

Commentaire concernant l'article 20-6

Le nouvel article 20-6 prévoit certaines modalités du régime de publication des sanctions et mesures administratives qui est décrit à l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238.

Le Conseil d'Etat constate que, d'après le commentaire des articles, l'article 20-6 prévoit un certain nombre de modalités pour le régime de publication par les autorités compétentes des sanctions et mesures administratives qu'elles prononcent. Ce régime de publication est prévu à l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238.

L'article 20-6 serait ainsi destiné à assurer la mise en œuvre de l'article 69 du règlement (UE) 2019/1238 pour définir le régime de la publication des décisions que la CSSF et le CAA seront amenés à prendre.

Pour ce faire, les auteurs du projet de loi se limitent à reprendre, dans leur substance, les dispositions des paragraphes 1^{er} et 5 de l'article 69 précité, choisissant ainsi de ne pas procéder de la même façon par rapport aux paragraphes 2, 3 et 4, sans toutefois expliquer leur démarche à ce niveau.

(...)

En définitive, et au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État marque cependant son accord avec les choix rédactionnels opérés par les auteurs du projet de loi, et ceci pour des raisons de cohérence et de lisibilité des dispositions figurant aux différents chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 et au vu du fait que la disposition sous avis n'entrave pas l'applicabilité directe du règlement ni ne dissimule la nature européenne du texte reproduit.

Le nouveau chapitre 4^{ter} vise à mettre en œuvre le règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (ci-après, le « règlement (UE) 2019/2088 »),

et le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (ci-après, le « règlement (UE) 2020/852 »). Le nouveau chapitre 4^{ter} introduit six nouveaux articles numérotés 20-7 à 20-12 dans la loi précitée du 16 juillet 2019.

Commentaire concernant l'article 20-9

L'article 20-9 nouveau vise également à opérationnaliser les articles 14, paragraphe 1^{er}, et 21, paragraphe 1^{er}, des règlements (UE) 2019/2088 et 2020/852 respectivement. Les autorités compétentes sont dotées des pouvoirs de surveillance et d'enquête qui sont nécessaires pour exercer leurs fonctions au titre desdits règlements. Le régime des pouvoirs est globalement aligné sur celui prévu dans les chapitres existants de la loi qu'il est proposé de modifier. Etant donné que les règlements en question prévoient essentiellement des obligations par rapport à la publication d'informations, le projet de loi prévoit explicitement le pouvoir d'enjoindre les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers de publier des informations et d'exiger, le cas échéant, la publication de communiqués rectificatifs. En outre, il prévoit la possibilité pour les autorités compétentes de faire appel à des experts externes afin de procéder à des vérifications ou des enquêtes.

Le Conseil d'État constate que le dispositif proposé est globalement structuré de la même façon que les dispositifs correspondants figurant dans les autres chapitres de la loi précitée du 16 juillet 2019 qui est modifiée en l'occurrence. Il ne formule pas d'observations sur le principe du dispositif proposé. Il en est toutefois à se demander si l'injonction de publier des informations qui doivent être publiées conformément au règlement (UE) 2019/2088 et au règlement (UE) 2020/852 prévue au point 7 ne fait pas double emploi avec l'injonction figurant au point 6 et selon laquelle les autorités compétentes peuvent enjoindre à un acteur des marchés financiers ou un conseiller financier de se conformer aux dispositions desdits règlements.

Une représentante du ministère des Finances signale que le point 7 apporte une précision supplémentaire au projet de loi et y a été inséré après concertation avec les instances de surveillance. Il est donc proposé de maintenir le point 7 en question.

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie encore à ses observations concernant l'article 20-3.

Commentaire concernant l'article 20-10

Le Conseil d'État constate que l'article énumère tout d'abord, en son paragraphe 1^{er}, les comportements qui peuvent être sanctionnés et cela à travers la simple référence aux dispositions pertinentes des deux règlements. Cette liste est complétée par un dispositif sanctionnant le fait d'entraver l'exercice par les autorités compétentes de leurs pouvoirs de surveillance et d'enquête. Le paragraphe 2 reprend ensuite les sanctions qui peuvent être prononcées, le paragraphe 3 énumérant enfin quelques critères que les autorités compétentes prennent en considération lorsqu'elles prononcent une sanction.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées au sujet de l'article 20-4, paragraphe 2, concernant l'extension du champ des personnes qui peuvent être visées par les sanctions à « toute autre personne responsable d'une violation ».

Tout comme elle l'a fait à l'article 20-4, la Commission des Finances et du Budget décide, par souci de cohérence, de maintenir cette expression dans le texte.

Pour ce qui est de l'interdiction temporaire d'exercer des fonctions de direction qui figure au paragraphe 2, point 2, et qui peut être prononcée à l'endroit d'un certain nombre de personnes,

le Conseil d'État constate la différence de formulation avec la disposition correspondante qui est insérée à l'article 20-4, paragraphe 2, point 3. Le Conseil d'État marque sa préférence pour la formulation reprise de l'article 20-4 qui est plus complète.

Une représentante du ministère des Finances signale que la formulation utilisée au paragraphe 2, point 2 de l'article 20-10 correspond à celle prévue dans les chapitres 1 à 3 de la loi du 16 juillet 2019. Par souci de cohérence, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas modifier le point 2 en question.

Chapitre 2 et article 4 nouveaux

Par le biais de l'amendement parlementaire 4, la Commission des Finances et du Budget introduit un nouveau chapitre 2 et un nouvel article 4 dans le projet de loi.

Le nouveau chapitre 2 introduit à la suite du chapitre 1^{er} du projet de loi prend la teneur suivante :

« Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif

Art. 4. Il est introduit à la suite de l'article 163 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, un nouvel article 163-1, libellé comme suit :

« Art. 163-1. Lorsqu'une société d'investissement, ou une société de gestion pour chacun des fonds communs de placement qu'elle gère, rédige, fournit, révisé et traduit un document d'informations clés qui respecte les exigences applicables aux documents d'informations clés énoncées dans le règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (ci-après, le « règlement (UE) n° 1286/2014 »), la CSSF considère ce document comme satisfaisant aux exigences applicables aux informations clés pour l'investisseur énoncées aux articles 55 et 159 à 163 de la présente loi.

La CSSF n'exige pas d'une société d'investissement, ou d'une société de gestion pour chacun des fonds communs de placement qu'elle gère, qu'elle rédige les informations clés pour l'investisseur conformément aux articles 55 et 159 à 163 de la présente loi lorsqu'elle rédige, fournit, révisé et traduit un document d'informations clés qui respecte les exigences applicables aux documents d'informations clés énoncées dans le règlement (UE) n° 1286/2014. ». ».

La présente modification introduit dans le projet de loi un nouvel article 4 ayant pour objet d'ajouter un nouvel article 163-1 dans la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif (ci-après, la « loi OPC ») aux fins de la transposition de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2021/2261, publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 20 décembre 2021, et doit être transposée d'ici au 30 juin 2022.

L'ajout du nouvel article 163-1 dans la loi OPC vise ainsi à préciser que le document d'informations clés, établi conformément au règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (« règlement (UE) n° 1286/2014 »), est réputé satisfaire aux exigences en matière d'informations clés pour l'investisseur imposées par les articles 55 et 159 à 163 de la loi OPC. En effet, sans cette précision, il serait nécessaire pour les catégories de parts d'OPCVM commercialisées auprès d'investisseurs de détail de produire à la fois un document contenant les informations clés pour l'investisseur au titre de la directive OPCVM (UCITS-KIID), et un document d'informations clés au titre du règlement (UE) n° 1286/2014 (PRIIPs-KID). Il s'agit ainsi d'éviter que les

investisseurs de détail ne reçoivent à compter du 1^{er} janvier 2023 (date de la fin du régime transitoire en vertu duquel les sociétés de gestion, les sociétés d'investissement et les personnes qui fournissent des conseils sur des parts d'OPCVM sont exemptées de l'obligation de fournir un document d'informations clés aux investisseurs de détail (PRIIPs-KID)) potentiellement deux documents d'informations différents pour le même produit.

A noter que pour les catégories de parts destinées aux investisseurs autres que les investisseurs de détail (qui ne tombent pas dans le champ d'application du règlement (UE) n° 1286/2014), les sociétés d'investissement et les sociétés de gestion doivent continuer à rédiger des informations clés pour l'investisseur conformément aux articles 159 à 163 de la loi OPC (UCITS-KIID), à moins qu'elles ne décident de rédiger un document d'informations clés prévu par le règlement (UE) n° 1286/2014 (PRIIPs-KID) pour ces catégories de parts. Dans ce cas, et conformément au considérant 7 de la directive (UE) 2021/2261, « les autorités compétentes ne devraient pas exiger des sociétés d'investissement et des sociétés de gestion qu'elles fournissent les informations clés pour l'investisseur, et seul le document d'informations clés devrait être fourni à ces investisseurs ».

Chapitre 3 et article 5 nouveaux

Par le biais de l'**amendement parlementaire 5**, la Commission des Finances et du Budget introduit un nouveau chapitre 3 et un nouvel article 5 dans le projet de loi.

Le nouveau chapitre 3 introduit à la suite du chapitre 2 du projet de loi prend la teneur suivante :

« Chapitre 3 – Modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance

Art. 5. A l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance, la date du « 31 décembre 2021 » est remplacée par celle du « 31 décembre 2022 ». ».

Le présent ajout d'un nouvel article 5 a pour objet de changer la date figurant à l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance (loi PRIIPs), du 31 décembre 2021 au 31 décembre 2022, aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2021/2259, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 20 décembre 2021. En effet, ledit règlement prévoit la prorogation jusqu'au 31 décembre 2022 du régime transitoire en vertu duquel les sociétés de gestion, les sociétés d'investissement et les personnes qui fournissent des conseils sur des parts d'OPCVM ou d'OPCVM non coordonnés proposés aux investisseurs de détail sont, lorsqu'il est fait usage de la faculté prévue à l'article 32, paragraphe 1^{er}, dudit règlement, exemptées de l'obligation de fournir un document d'informations clés aux investisseurs de détail (PRIIPs-KID¹). La modification apportée à la loi PRIIPs vise ainsi à préciser que les sociétés de gestion, les sociétés d'investissement et les personnes qui vendent ou fournissent des conseils au sujet de parts desdits organismes de placement collectif ou sociétés d'investissement en capital à risque, qui établissent un document contenant les informations clés pour l'investisseur au sens de la partie V, chapitre 21, section C, de la loi OPC (UCITS-KIID), continuent d'être exemptées jusqu'au 31 décembre 2022 des obligations imposées en vertu du règlement (UE) n° 1286/2014.

Chapitre 3 et article 6 nouveaux

¹ Packaged Retail and Insurance-based Investment Products (PRIIPs) – Key Information Document (KID)

Par le biais de l'**amendement parlementaire 6**, la Commission des Finances et du Budget introduit un nouveau chapitre 4 et un nouvel article 6 dans le projet de loi.

Ainsi, il est introduit à la suite du chapitre 3 du projet de loi un nouveau chapitre 4, qui prend la teneur suivante :

« Chapitre 4 – Dispositions finales

Art. 6. L'article 5 s'applique à partir du 1^{er} janvier 2022.
L'article 4 s'applique à partir du 1^{er} janvier 2023. ».

L'alinéa 1^{er} de l'amendement vise à veiller à ce que la modification opérée par l'article 5 prenne effet au 1^{er} janvier 2022. En effet, étant donné que la prolongation du délai transitoire a vocation à prendre la relève dès le 1^{er} janvier 2022 et ce jusqu'au 31 décembre 2022 et que le règlement 2021/2259 n'a été publié que le 20 décembre 2021, une certaine rétroactivité est nécessaire afin d'assurer la continuité et la sécurité juridique pour les administrés.

L'alinéa 2 quant à lui vise à transposer l'article 2 de la directive (UE) 2021/2261, afin de fixer la date d'application du nouvel article 4 au 1^{er} janvier 2023, conformément à la date d'application prévue par l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la directive (UE) 2021/2261. Il s'agit de préciser qu'à partir du 1^{er} janvier 2023, les sociétés d'investissement ou, les sociétés de gestion pour chaque fonds commun de placement qu'elles gèrent, ne sont plus tenues de rédiger les informations clés pour l'investisseur conformément aux articles 55 et 159 à 163 de la loi OPC (UCITS-KIID) lorsqu'elles rédigent, fournissent, révisent et traduisent un document d'informations clés qui respecte les exigences applicables aux documents d'informations clés énoncées dans le règlement (UE) n° 1286/2014 (PRIIPs-KID).

Echange de vues :

- En réponse à une question de M. André Bauler, une représentante du ministère des Finances précise que la CSSF surveille le respect des règles relatives aux UCITS KIIDs, alors que celui des règles relatives aux PRIIPS KIDs est surveillé par la CSSF ou le CAA selon le type de produit concerné.
- M. Sven Clement s'enquiert du traitement fiscal des PEPP (Produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle) au Luxembourg. Une représentante du ministère des Finances rappelle que l'article 3, paragraphe 8, de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 a introduit un nouvel article 111ter dans la L.I.R. (loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu) afin d'aligner le traitement fiscal entre le PEPP et les produits de prévoyance-vieillesse visés à l'article 111bis de la L.I.R.
- M. Laurent Mosar constate que le projet de loi introduit de nouvelles sanctions administratives prononçables par la CSSF et le CAA. Dans ce contexte, il déplore de nouveau qu'il revienne à ces instances de surveillance de jouer à la fois le rôle de contrôleur et celui de juge. Il revient à l'annonce de l'élaboration d'une « loi sanctions », faite à diverses reprises par le ministre des Finances, mais qui n'a toujours pas abouti dans un projet de loi. Il souhaite donc savoir où en sont les travaux de préparation de ce projet de loi.

Une représentante du ministère des Finances signale que les travaux de préparation ont été freinés par la survenue de la pandémie de la COVID-19. Elle souligne la difficulté que représente l'élaboration d'un projet de loi sanctions en raison de l'ajout permanent de nouvelles règles européennes et donc de régimes de sanction supplémentaires, pas toujours cohérents les uns par rapport aux autres, dans le secteur financier.

- M. Mosar est d'avis que les cotisations versées aux régimes complémentaires de pension mis en place par l'employeur (pilier 2) devraient bénéficier d'incitatifs fiscaux plus intéressants (tout en restant évidemment conformes au droit européen).

Une représentante du ministère des Finances s'engage à transmettre cet avis à la ministre des Finances et à la direction de la fiscalité du ministère des Finances.

- M. Mosar revient au fait que le présent projet de loi met en œuvre le règlement (UE) 2019/2088, dit règlement SFDR (Sustainable Financial Disclosure Regulation), et le règlement (UE) 2020/852, dit règlement Taxonomie, qui interagit avec le règlement SFDR et qui vise l'établissement d'un système européen de classification des activités économiques au vu de leur caractère durable. Le règlement Taxonomie est entré en vigueur le 20^e jour suivant sa publication au Journal officiel de l'Union européenne (6 juillet 2021), la date d'application de certaines de ses dispositions étant ensuite décalée respectivement au 1^{er} janvier 2022 et au 1^{er} janvier 2023. L'orateur se demande quelles seront les conséquences de l'inclusion des secteurs du nucléaire et du gaz parmi les activités couvertes par la taxonomie et qui pourront ainsi profiter des mêmes avantages que les autres produits durables figurant déjà sur la liste des activités durables.

Une représentante du ministère des Finances explique qu'un règlement délégué publié par la Commission européenne le 6 juillet 2021 fixe le contenu, les modalités de calcul et la présentation des indicateurs de durabilité. La Commission européenne a entamé, fin 2021, des consultations avec le groupe d'experts des Etats membres sur la finance durable et avec la plateforme sur la finance durable concernant un projet d'acte délégué complémentaire sur la taxonomie couvrant certaines activités dans les secteurs du gaz et du nucléaire.

Un communiqué publié par le gouvernement luxembourgeois en date du 7 janvier 2022 fait état de son opposition à la classification du nucléaire et du gaz naturel comme énergies « durables »². La Commission européenne prévoit que le nucléaire et le gaz soient qualifiés d'activités de transition, c'est-à-dire durables sur le plan environnemental. La position du Luxembourg en cas d'inclusion des activités non désirées dans la taxonomie est en cours d'élaboration en collaboration avec les ministères concernés.

M. Mosar précise que sa question avait pour but d'être rassuré sur le fait qu'en cas d'inclusion des activités en question dans la taxonomie, le Luxembourg, malgré son opposition, appliquera tout de même ces dispositions dès leur entrée en vigueur.

La représentante du ministère des Finances déclare que les ministères concernés s'efforcent à trouver une solution à la problématique ne nuisant pas à la compétitivité de la place financière.

- En réponse à une question de M. François Benoy, une représentante du ministère des Finances précise que le règlement (UE) 2019/2088 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers couvre l'ensemble des acteurs des marchés financiers et donc l'ensemble des produits financiers visés par le droit de l'Union.

L'obligation de la publication de prospectus accompagnant tout produit financier n'a pas pour but de fournir des données/informations sur ces produits à des fins statistiques.

² https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2022/01-janvier/07-classification-nucleaire-gaz.html

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

4. 7896 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2020)

Les membres de la Commission examinent le projet de courrier qui leur a été communiqué par email du 7 janvier 2022 et donnent leur accord à son envoi à la Commission des Pétitions.

Le Président attire l'attention sur la réponse à la question parlementaire n°5335 (de M. Marc Goergen) concernant la saisie des remboursements de la CNS dans le cadre d'un recouvrement forcé, sujet abordé au cours de la réunion d'examen du rapport d'activité de l'Ombudsman 2020 par la Commission des Finances et du Budget.

5. Divers

Le Président de la Commission informe les membres que la réunion prévue initialement le vendredi 14 janvier 2022 aura finalement lieu le 21 janvier 2022.

Luxembourg, le 28 janvier 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact